

Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikfolgenabschätzung im internationalen Vergleich

Innovationen und Trends

Studie der Freien Universität

im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Autoren: Klaus Jacob, Anna-Lena Guske und Volker von Prittwitz

Kontakt:

Petra Rutkowsky
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh

☎ +49 5241 81-81498

✉ petra.rutkowsky@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Klaus Jacob
Environmental Policy Research Centre, FU Berlin
Innstraße 22
14195 Berlin

☎ +49 30 838-54492

✉ klaus.jacob@fu-berlin.de

Stand: Januar 2011

Inhaltsverzeichnis

1. Die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der Gesetzesfolgenabschätzung: Herausforderungen und Chancen	4
1.1. Nachhaltige Entwicklung und politisches Handeln	4
1.2. Nachhaltigkeit in der Gesetzesfolgenabschätzung	6
2. Innovationen in der Nachhaltigkeitsprüfung	8
2.1. Großbritannien	8
2.2. Belgien	11
2.3. Irland	13
2.4. Schweiz	16
2.5. Europäische Kommission	19
2.6. Deutschland	22
3. Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsprüfungen	26
4. Schlussfolgerungen	29
5. Literatur	31

1. Die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der Gesetzesfolgenabschätzung: Herausforderungen und Chancen

Gesetzesfolgenabschätzung wird in den meisten Staaten Europas nun schon seit Jahrzehnten durchgeführt. Zwar wurden zum Teil sehr unterschiedliche Verfahren entwickelt wie die Prüfung von Gesetzesvorhaben aussehen soll. In den meisten Fällen wurde jedoch zunächst das Ziel verfolgt, Kosten zu vermeiden und so Bürger und Wirtschaft zu entlasten.

Seit einigen Jahren werden in einigen Ländern verstärkt auch Aspekte Nachhaltiger Entwicklung in die Folgenabschätzung einbezogen. Damit sollen nicht nur die kurzfristigen ökonomischen Kosten und Nutzen, sondern auch langfristige Folgen analysiert werden. Weiterhin sollen auch die Folgen für Umwelt und Soziales in den Blick genommen werden. In diesem Papier wird untersucht, wie dies in den Vorreiterländern gestaltet wird. Namentlich sind dies Großbritannien, Irland, Belgien, die Schweiz, die Europäische Kommission und seit jüngstem auch Deutschland. Welche Institutionen, welche Prozesse und welche Methoden werden genutzt um Nachhaltigkeitsaspekte zu integrieren? Ein systematischer Vergleich wurde bereits in einer früheren Studie vorgelegt (Jacob, Veit et. al. 2009). In diesem Papier werden die Neuerungen der letzten beiden Jahre analysiert. Dazu gehören die Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland, Mechanismen der Qualitätssicherung, Fortschritte in der Methodenentwicklung usw.

Das Ziel des Papiers ist es, Ansatzpunkte zu identifizieren um Nachhaltigkeitsaspekte in der Politikfolgenabschätzung stärker zu berücksichtigen und deren Relevanz für den politischen Prozess zu stärken. Das Papier versteht sich als ein Beitrag um den Stand der Politikfolgenabschätzung von Nachhaltigkeitsaspekten in den Jurisdiktionen zu analysieren und Optionen für dessen Verbesserung aufzuzeigen. Dies birgt auch Chancen für die Evidenzbasierung von Politik insgesamt. Eine langfristige und umfassende Abschätzung von Gesetzesfolgen sollte die Qualität von Gesetzgebung insgesamt verbessern.

1.1. Nachhaltige Entwicklung und politisches Handeln

Die Sicherung einer Nachhaltigen Entwicklung ist ein normatives Konzept, das weltweit Akzeptanz und Zustimmung findet. Gesellschaftliche Entwicklung soll in einer Weise gestaltet werden, dass natürliche Ressourcen nicht über ihre Regenerationsfähigkeit hinaus in Anspruch genommen werden, dass ökonomisches Kapital nicht aufgezehrt und der soziale Zusammenhalt nicht gefährdet wird. Den vielen unterschiedlichen Definitionen und Operationalisierungen ist gemeinsam, dass dies eine langfristige Aufgabe ist. Eine Nachhaltige Entwicklung setzt voraus, dass natürliche, ökologische und soziale Kapitalstöcke nicht aufgezehrt werden, so dass auch zukünftige Generationen davon profitieren. Oder es sollen Kapitalstöcke aufgebaut werden, die aber erst zukünftigen Generationen zu gute kommen. Das Konzept Nachhaltiger Entwicklung gibt dabei keine eindeutigen Entscheidungsregeln vor.

Welches Projekt, welche Entscheidung, welches Verhalten nachhaltiger ist, ist häufig strittig. Soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit prioritär verfolgt oder der soziale Zusammenhalt durch Umverteilung gestärkt werden? Sollen natürliche Ressourcen möglichst unangetastet bleiben? Wie sind die Folgen auf die unterschiedlichen Dimensionen Nachhaltiger Entwicklung zu vergleichen und zu bewerten?

Ob eine Politik, eine Unternehmensstrategie, die Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Individuen eine Nachhaltige Entwicklung unterstützen oder im Gegenteil als nicht-nachhaltig zu bewerten sind, ist selten eindeutig zu beurteilen. Bei allen Unterschieden in der Abwägung und den Prioritäten ist es aber möglich die Handlungsfolgen abzuschätzen und damit politische Diskurse und Entscheidungsträger zu informieren. Die daraus folgenden Entscheidungen sind häufig Verteilungsfragen: Zwischen Gegenwart und Zukunft, zwischen der Ökonomie, sozialen Aspekten und Umweltwirkungen, zwischen In- und Ausland. Diese Fragen sind notwendiger Weise mit Werten und Konflikten verbunden.

Es gibt keinen einzelnen Akteur, keine einzelne politische Institution oder Ebene, die das notwendige Wissen, die Zuständigkeiten und die Ressourcen hätte, eine Nachhaltige Entwicklung zu verordnen und durchzusetzen. Es betrifft alle gesellschaftlichen Bereiche, alle Branchen, Kommunen und Haushalte. Nachhaltige Entwicklung ist daher auch eine Querschnittsaufgabe des Staates, die alle Ressorts und alle Ebenen betrifft. Die Berücksichtigung der Erfordernisse einer Nachhaltigen Entwicklung muss daher bei allen Entscheidungen sichergestellt werden, die in der Lage sind, künftige Generationen zu beeinträchtigen.

Ein Handlungskonzept, das alle Bereiche betrifft, riskiert aber wirkungslos und beliebig zu bleiben. Daher sind Prioritäten notwendig, die definieren, welche Handlungsfelder und welche Ziele als besonders vordringlich gesehen werden. Diese sind für Kommunen in Entwicklungsländern notwendiger Weise andere als für Unternehmen oder Regierungen in den westlichen Industrieländern.

Um Nachhaltigkeitsziele gegenüber kurzfristigen oder partikularen Interessen Geltung zu verschaffen, wurden eine Vielfalt von Institutionen und Instrumenten entwickelt und erprobt. Nahezu alle Staaten haben Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt in denen ihre Prioritäten beschrieben sowie Ziele und Indikatoren benannt werden. Monitoringmechanismen, Beteiligungsverfahren und Gremien, welche die Umsetzung sicherstellen oder beraten sollen, sind weitere Beispiele dafür, dass Nachhaltigkeitsziele stärker in den Politikprozess einbezogen werden sollen. Häufig wird aber deren geringe Wirksamkeit auf politische, gesellschaftliche und unternehmerische Entscheidungen beklagt.

1.2. Nachhaltigkeit in der Gesetzesfolgenabschätzung

Um diese Situation zu verbessern, hat eine Reihe von Regierungen begonnen, Nachhaltigkeitsaspekte im Prozess der Gesetzgebung verstärkt zu berücksichtigen. Damit werden verschiedene, häufig auch unterschiedlich gewichtete Ziele verbunden:

- durch die Analyse sollen Entscheidungsträger über mögliche Auswirkungen auf die verschiedenen Nachhaltigkeitsaspekte informiert werden und die Evidenzbasierung von Politik verbessert werden;
- durch die Analyse soll die Transparenz der Entscheidung verbessert werden und damit der Beitrag zu einer Nachhaltigen Entwicklung offen gelegt werden, während die Verfolgung von Partikularinteressen erschwert wird;
- durch die Analyse sollen Akteure an der Entscheidungsvorbereitung beteiligt und gestärkt werden, die ein Mandat für verschiedene Nachhaltigkeitsaspekte haben;
- durch die Analyse soll der Beitrag von Vorhaben zu den verschiedenen Prioritäten, Zielen und Indikatoren von Nachhaltigkeitsstrategien offen gelegt und damit die Zielerreichung unterstützt werden.

Die Abschätzung von Nachhaltigkeitsfolgen politischer Entscheidungen birgt aber auch erhebliche Schwierigkeiten:

- **Technische und methodische Schwierigkeiten:** Für die Voraussage von langfristigen Folgen ist es notwendig, das Verhalten und die Verhaltensänderungen der Adressaten geplanter Gesetze und Programme vorauszusagen. Weiterhin sind Daten und Modelle notwendig um die Auswirkungen dieser Verhaltensänderungen auf die verschiedenen Teilaspekte Nachhaltiger Entwicklung abzuschätzen. Innovationen können nicht vorhergesehen werden. Sie können die Kosten und den Nutzen von Politiken jedoch erheblich beeinflussen. Schließlich ist es schwer, die verschiedenen Teilaspekte zu aggregieren oder miteinander zu vergleichen. Die Monetarisierung unterschiedlicher Kosten- und Nutzenkategorien ist eine Möglichkeit, aber für viele Teilaspekte außerordentlich aufwändig, wenn nicht gar unmöglich.
- **Mangel an Ressourcen:** Die Analyse von Politikfolgen benötigt Budgets für Studien, qualifiziertes Personal und Zeit für deren Durchführung – Ressourcen, die im politischen Prozess knapp sind.
- **Widersprüchliche Interessen:** Politische Entscheidungen sind häufig Kompromisse, es gibt Vorfestlegungen der Hierarchie und die Notwendigkeit Mehrheiten zu erlangen. Indem die Vor- und Nachteile von Vorhaben analysiert werden, kann der politische Spielraum für Kompromisse verringert werden. Dies trägt dazu bei, dass die Nachfrage nach einer umfassenden Analyse gering ist, vor allem dann, wenn dies im Widerspruch zu bereits formulierten Zielen und Handlungsabsichten stehen könnte.

Diese Schwierigkeiten, der Aufwand und die schwache Nachfrage nach Politikfolgenabschätzungen führen dazu, dass diese, wenn überhaupt, nur oberflächlich durchgeführt werden. Sie werden oft nur dazu genutzt um bereits getroffene Entscheidungen zu legitimieren, anstatt ergebnisoffen zu untersuchen oder die Abschätzung beschränkt sich auf ein Abhaken von Checklisten, um den Anforderungen der Form nach Genüge zu tun. Einen Einfluss auf die tatsächlich getroffenen Entscheidungen haben solche oberflächlichen Folgenabschätzungen aber nicht.

Es sind bereits eine Reihe von Anstrengungen unternommen worden um diese Schwierigkeiten und Hemmnisse zu überwinden, mehr Anreize und bessere Kapazitäten für die Folgenabschätzung zu entwickeln und damit deren Relevanz im Entscheidungsprozess zu stärken:

- Entwicklung von Methoden (z.B. Modelle, Methoden der Aggregation und des Vergleichs, Indikatoren, Checklisten, Beteiligungsverfahren, usw.)
- Entwicklung von Prozessschritten (z.B. Vor- und Hauptprüfungen, Transparenzanforderungen, Beteiligungsverfahren)
- Aufbau von Kapazitäten (z.B. Arbeitshilfen, Unterstützungseinheiten, Training, Budgets für Studien)
- Qualitätssicherung (z.B. Beauftragung von Watchdogs, Evaluationen)

Die Grundlage für die Analyse sind im Wesentlichen neue Veröffentlichungen und Policy-Dokumente zu den jeweiligen Systemen und der Praxis der Politikfolgenabschätzung. Ergänzend wurden wenige Experteninterviews durchgeführt.

2. Innovationen in der Nachhaltigkeitsprüfung

2.1. Großbritannien

Das britische System der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) gilt als eines der international führenden GFA-Systeme. Besonders die hohe Implementierungsrate sowie die Transparenz des britischen Impact Assessments (IA) werden als positiv hervorgehoben (Jacob et al 2009: 35ff, OECD 2010: 77ff).

Großbritannien war einer der ersten Staaten, die Nachhaltige Entwicklung in die GFA einbezogen. Dabei hatte es in Großbritannien bis zum Jahr 2007 den Trend gegeben auch nicht-monetarisierbare Folgen in den Beurteilungsprozess einzubeziehen. Mit den Reformen von 2007 wurde diese Entwicklung jedoch nicht weiterverfolgt. Stattdessen wurde der Fokus wieder stärker auf Kosten-Nutzen-Analysen gelegt. (Jacob et al 2009: 35) Die Better Regulation Executive (BRE) hatte in ihrem Review des Regulatory Impact Assessments (RIA) festgestellt, dass Nachhaltigkeitsaspekten meist deskriptiv erfasst werden, da Kosten und Nutzen unter diesem Aspekt häufig nicht quantifizierbar sind. RIA werde daher häufig nicht mehr als analytisches Instrument genutzt. Deshalb entschied die Regierung, die Kosten für die Bürger, die durch eine neue Regelung entstehen, wieder stärker zu berücksichtigen und den Fokus wieder auf Kosten-Nutzen-Analysen zulegen. Um aber auch die anderen Folgen in die Analyse einzubeziehen, wurden eigenständige Impact Tests eingeführt (BRE 2006: 17).

Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2010 wurden weitere Reformen durchgeführt. Zwar wurde die Modularisierung des GFA-Systems Großbritanniens beibehalten und auch die Schritte, in denen IAs durchgeführt werden müssen, blieben dabei im Wesentlichen gleich. Allerdings müssen nun auch Regelungen aus der EU vor ihrer Umsetzung in britisches Recht einer Folgenabschätzung unterzogen werden. Außerdem wurde das „One-in, one-out“-System eingeführt. Ziel ist das die Kosten, die durch die Einführung einer neuen Regelung entstehen, durch den Wegfall von Kosten aus einer älteren Regelung zumindest aufgewogen werden müssen.

Darüber hinaus wurden die Kompetenzen des Regulatory Policy Committee (RPC), das 2009 eingesetzt worden war, ausgeweitet. Es handelt sich dabei um eine unabhängige Expertenkommission, die die Durchführung von IAs überwachen und prüfen soll. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass das RPC die Bewertung der IAs noch während der Phase der Konsultation durchführt und nicht erst, wenn der finale Vorschlag veröffentlicht und dem Parlament vorgelegt worden ist. So ergänzt die RPC die internen Qualitätskontrollen der BRE sowie die externe Ex-Post-Kontrolle des National Audit Office (NAO) Im Sommer 2010 veröffentlichte das RPC dazu seinen ersten zusammenfassenden Report. Es werden jedoch auch Stellungnahmen zu einzelnen IAs veröffentlicht, wenn der RPC dies für notwendig hält, um so auch die Qualität einzelner Folgenabschätzungen sicherzustellen (NAO 2010b: 6ff; BRE 2010: 1ff; RPC 2010: 7ff).

Zudem wurde weiter an der Transparenz des Systems gearbeitet und zum Beispiel eine Bibliothek auf der Website des Better Regulation Executive (BRE) eingerichtet, in der alle IAs, die seit dem 1. April 2008 durchgeführt wurden, öffentlich zugänglich sind. Die Veröffentlichung der IAs geschieht dabei, wie auch in der Schweiz, bevor der jeweilige

Gesetzesentwurf im Parlament verabschiedet wird (BRE 2011). Außerdem wird die Implementierung des Systems der Folgenabschätzung regelmäßig vom NAO evaluiert. In seiner letzten Evaluation stellte das NAO fest, dass sich die Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse verbessert hat. Es werden aber dennoch weiterhin Defizite in der Tiefe und Qualität der Analyse sowie der Ex-post-Evaluation gesehen (NAO 2010a: 12).

Das Department for Business Innovation and Skills (BIS) stellte bereits in der Vergangenheit einen Leitfaden zur Durchführung dieser IAs zur Verfügung. Dabei wird auf die ökonomischen Kosten und Nutzen fokussiert. 2010 wurde der Leitfaden zusammen mit einem Toolkit sowie einer neuen Vorlage für die Veröffentlichung der IAs bereitgestellt. Die neuen Leitlinien enthalten dabei als wesentliche Neuerung die Forderung, auch die Maßnahmen zu benennen, die für eine Ex-post-Evaluation vorgesehen sind, und einen Zeitpunkt für diese Evaluation zu definieren. Die Ergebnisse dieser Evaluationen sollen dann bei der Einführung späterer Regelungen berücksichtigt werden.

Das Toolkit enthält konkrete Anleitungen, wie eine Folgenabschätzung durchzuführen ist. Der Schwerpunkt liegt dabei weiterhin auf der Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse, die in Dokumenten als wichtigste Methode bei der Durchführung von IAs angesehen wird (BIS 2010).

Um Nachhaltigkeit nicht nur in ökonomischer Hinsicht, sondern auch unter ökologischen und sozialen Aspekten zu erfassen, existieren neben dem IA weitere Einzelprüfungen, die sogenannten Specific Impact Tests (SITs), die auch andere, nicht ausschließlich auf die Wirtschaft bezogene Auswirkungen, betrachten.¹ Es müssen jedoch nicht alle Einzelprüfungen verpflichtend für jede neue Politikmaßnahme durchgeführt werden.

Neben der Prüfung zu Gleichstellung in Bezug auf Geschlecht, Behinderung und Herkunft, was für alle Vorhaben obligatorisch ist, ist nur die Durchführung eines Carbon Assessments für alle Politikmaßnahmen, die sich auf den Ausstoß von Emissionen oder den Energieverbrauch auswirken, zwingend vorgeschrieben. Im hierfür entwickelten Toolkit, wird vorgegeben, wie die erwarteten Änderungen monetarisiert und dann mit Hilfe einer Kosten-Nutzen-Analyse bewertet werden können (DECC/ HM Treasury 2010: 7ff).

Für die anderen Module gilt, dass ein SIT nur durchgeführt wird, wenn dies durch das zuständige Ministerium beantragt wird. Als Entscheidungshilfe stellt das BRE eine Checkliste zur Verfügung, die aus offenen Fragen zu den verschiedenen Themenbereichen der Einzelprüfungen besteht. Nach der Beantwortung dieser Fragen wird entschieden, welche SITs durchgeführt werden (BERR 2007).

Auch wenn einige der SITs einzelne Aspekte von Nachhaltigkeit berücksichtigen, steht mit dem Sustainable Development Impact Test (im folgenden kurz SD Impact Test) ein

¹ Die SITs sind: Equality Impact Assessment, Competition Assessment, Small Firms Impact Test, Greenhouse Gas Impact Test, Wider Environmental Impact Test, Health and Well Being, Human Rights, Justice Impact Test, Rural Proofing und der Sustainable Development Impact Test. Bis zur Reform von 2010 gab es 12 SITs. Mit der Reform wurden einige Tests zusammengefasst (siehe Equality Impact Assessment) (BIS 2011: o.S.; vgl. Jacob et al 2009: 37).

Instrument zur Verfügung, das alle Aspekte Nachhaltiger Entwicklung integriert. Allerdings wird vom britischen Umweltministerium besonders für den SD Impact Test festgestellt, dass eine Kosten-Nutzen-Analyse kaum ausreichend ist, um alle Folgen hinreichend berücksichtigen zu können. Trotzdem ist der Leitfaden des Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) zur Durchführung dieses SITs wenig konkret und verweist vor allem auf den Leitfaden und das Toolkit zur Durchführung von IAs, so dass auch hier wieder der Schwerpunkt auf einer Kosten-Nutzen-Analyse liegt (DEFRA 2011).

In der Praxis zeigt sich daher auch, dass die Relevanz der Ergebnisse der SD Impact Tests im Policy-Prozess eher gering ist und vielmehr als Rechtfertigung der Maßnahme dient. Kritisiert wird hier vor allem, dass eine detaillierte Analyse, die über den ökonomischen Ansatz hinausgeht, nur in seltenen Fällen durchgeführt wird (Russell/ Turnpenny 2009: 348f).

Zusammenfassend kann für Großbritannien hervorgehoben werden:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Grundlage (2010) • Eigenständige Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen eines SIT (bis 2007 Integration in das RIA-Verfahren) • Verpflichtende Durchführung, wenn Auswirkungen eines Vorhabens auf eine Nachhaltige Entwicklung zu erwarten sind (dies schließt Strategien, Weißbücher usw. ein) • Leitfaden zur Durchführung von IAs (2010)
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale Gesetze und Verordnungen; Europäische Richtlinien, übergeordnete Politikvorhaben (wie z.B. Strategien)
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Jeweils federführendes Ministerium ist für die Durchführung verantwortlich • BRE unterstützt die Ministerien bei der Durchführung und ist für Qualitätskontrollen zuständig • Qualitätskontrollen werden außerdem vom NAO und dem RPC durchgeführt
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Implementierungsrate von IA; • SD Impact Test wird nur in Einzelfällen ausführlich durchgeführt
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Transparenz des Verfahrens • Ergebnisse werden in der IA-Bibliothek auf der Webseite der BRE veröffentlicht
Methoden	<ul style="list-style-type: none"> • Der Schwerpunkt liegt auf Kosten-Nutzen-Analysen • Für SD-Impact-Tests können aber auch andere Methoden verwendet werden

2.2. Belgien

Auch Belgien hat schon früh begonnen, die Anforderungen einer Nachhaltigen Entwicklung in seinem politischen System zu institutionalisieren: Bereits 1997 wurde ein Gesetz zur Koordination der Politik Nachhaltiger Entwicklung erlassen.² In diesem Gesetz waren die beteiligten Ministerien und sonstige Akteure angegeben, die sich mit einer entsprechenden Planung bzw. Koordination zu befassen haben. So wurde eine Interabteilungskommission für Nachhaltige Entwicklung und ein Rat für Nachhaltige Entwicklung geschaffen und die Erstellung einer Nachhaltigkeitsstrategie sowie eines Berichtes zur Nachhaltigen Entwicklung verordnet (Quitow 2009).

2007 wurde dann eine Nachhaltigkeitsfolgenprüfung eingeführt. Dieses Verfahren wurde zunächst durch Beschluss der interministeriellen Kommission legitimiert und ist seit dem 14. Oktober 2010 auch gesetzlich festgelegt.³ Demnach sind Facheinheiten in den jeweils zuständigen Ministerien für die Durchführung der Nachhaltigkeitsfolgenprüfung verantwortlich. Dazu steht ihnen ein Leitfaden (Quick-Scan-Manual) zur Verfügung. Als wichtige Neuerung für das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung soll im März 2011 ein neues Quick-Scan-Manual von der Interabteilungskommission verabschiedet werden (Interview mit Service Public Federal Developpement Durable am 13.1.2011).

Bisher gestaltet sich das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung noch wie folgt: Die Nachhaltigkeitsprüfung kann nicht nur auf Gesetze, sondern auch auf andere Regelungen wie zum Beispiel Verordnungen angewendet werden und soll in drei Schritten ablaufen. Dabei wird im ersten Schritt geprüft, ob die Prüfung für die jeweilige Regelung angewendet werden kann. Wird festgestellt, dass die Nachhaltigkeitsprüfung anwendungsfähig ist, wird ein Quick-Scan Verfahren (Screening) durchgeführt. In diesem Quick-Scan werden mögliche Nachhaltigkeitsbeeinträchtigungen anhand eines Manuals mit insgesamt 33 Kategorien vom jeweils initiiierenden Ministerium abgeschätzt. In diesen beiden ersten Schritten sind keine quantitativen Analyseverfahren vorgesehen.

Ergibt das Quick-Scan-Verfahren, dass eine geplante Regelung erhebliche Auswirkungen auf eine Nachhaltige Entwicklung hat, wird das sogenannte Scoping-Verfahren durchgeführt. In diesem Verfahren wird das Vorhaben einer intensiven Prüfung unterzogen. Es wurden bisher keine Mechanismen zur Qualitätskontrolle eingeführt. So gibt es weder interne Überprüfungen noch werden Stakeholder in den Prozess einbezogen. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse der Beurteilungen ist ebenfalls nicht vorgesehen.

Nach einer Abschätzung des Service Public Federal de Programmation wird für 70 bis 90 Prozent der Gesetzes- und Verordnungsinitiativen festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung nicht anwendungsfähig ist. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass die verbleibenden 10 bis 30 Prozent der Fälle lediglich Gegenstand von Quick-Scans sind. Zur Durchführung einer intensiven Nachhaltigkeitsstudie kam es bisher nur einmal (im Jahr 2007). Diese Studie wurde nicht publiziert. Somit muss

² Loi de 5 mai 1997 relative a la coordination de la politique federale developpement durable

³ Loi relative a la coordination de la politique federale de developpement durable

festgestellt werden, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung im belgischen System praktisch nicht durchgeführt wird.

Dies steht in einem ausgeprägten Kontrast zu der relativ guten Implementierung der Abschätzung von Bürokratiekosten: Im Rahmen des dazu eingeführten sogenannten Kafka-Tests werden auch quantitative Analysen durchgeführt. Für diese Prüfung wurde eine eigene Behörde (*Agence pour la Simplification Administrative*) etabliert, die ihre Aktivitäten – anders als die Behörde für Nachhaltige Entwicklung – zahlenmäßig belegt. Die Ergebnisse der Kafka-Tests werden darüber hinaus der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Anders als für die Nachhaltigkeitsprüfung gibt es für den Kafka-Test methodische Vorgaben und Qualitätssicherungsmechanismen.

Folgende Merkmale des belgischen Systems lassen sich zusammenfassen:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Regelung seit 2010; Nachhaltigkeitsfolgenprüfung ist nicht in die allgemeine Gesetzesfolgenabschätzung integriert • Bereitstellung eines Quick-Scan-Manuals sowie von Formblättern (2006)
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetze sowie Verordnungen auf Bundesebene
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Jeweils federführendes Ministerium ist für die Durchführung verantwortlich • Keine Qualitätssicherungsmechanismen implementiert
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Anwendung in 70 bis 90 Prozent der Fälle • Quick-Scan Verfahren in 10 bis 30 Prozent der Fälle • Umfassende Nachhaltigkeitsprüfung 1x durchgeführt
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Transparenz des Verfahrens; keine Veröffentlichung der Ergebnisse • Keine Qualitätssicherungsmechanismen implementiert

2.3. Irland

Irland führte ein Regulatory Impact Assessment (RIA) bereits 1980 ein und stellte dies 2005, gestützt auf eine Richtlinie des Premierminister (Department of the Taoiseach) in einen expliziten Bezug zu seiner nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (SDS). Dieses reformierte RIA-Verfahren ist thematisch umfassend angelegt und strebt formell eine ausgewogene Berücksichtigung aller Folgentypen an. Es umfasst einen klaren Leitfaden, Fortbildungskurse, eine interne Beratungsstelle und ein Netzwerk der Zuständigen in jedem Ministerium. Das Verfahren ähnelt dabei dem der EU-Kommission. So ist das RIA-Verfahren in Irland besonders offen für die Aufnahme nichtökonomischer Nachhaltigkeitselemente. Auch die formelle Implementierungsrate ist vergleichsweise hoch.

Allerdings werden RIAs häufig erst zu einem späten Zeitpunkt durchgeführt und Folgen nicht ausreichend quantifiziert bzw. monetarisiert (Hennessy 2011). Kritisiert wird außerdem, dass die RIAs häufig erst spät veröffentlicht werden und die Transparenz des Verfahrens nicht immer gegeben sei. Darüber hinaus ist RIA in einigen Adressatenbereichen, so etwa dem Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Forsten oder dem Gesundheitsministerium, noch nicht hinreichend bekannt (Kennedy 2011; McGariggle 2011).

Seine politische Wirksamkeit wird im Überblick daher als noch gering bis fehlend bezeichnet. RIA werde eher als Kommunikationsinstrument zur Rechtfertigung von Entscheidungen verwendet. (Hennessy 2011; Jacob, Veit, et al 2009). In einzelnen Ministerien wird das Instrument allerdings mit großer Wirksamkeit genutzt. Positive Wirkungen wurden insbesondere mit Bezug auf die Diskussion von EU-Richtlinien festgestellt (Kennedy, McGarrigle 2011).

Das irische **RIA**-Verfahren ist allerdings nur ein Assessment-Verfahren unter vielen. So existieren neben RIA auch Strategic Environmental Assessment (SEA), Health Impact Assessment (HIA) und Poverty Impact Assessment (PIA), die Elemente einer Nachhaltigkeitsprüfung beinhalten. Vor allem aber hat der irische Nachhaltigkeitsrat Comhar⁴ (im folgenden kurz Comhar SDC) Anfang 2011 Verfahrensrichtlinien entwickelt, die die Methodik für eine explizite Nachhaltigkeitsprüfung (**SIA**) beinhalten. Sie bilden die Grundlage für Policy-Empfehlungen für das Ministerium für Umwelt, kulturelles Erbe und Lokale Gemeinden. Das Ministerium hatte den Comhar SDC mit der Entwicklung einer Methodologie für ein mögliches SIA-Verfahren beauftragt (Comhar 2011a; Comhar 2011b).

Dieses Konzept soll auf die bereits existierenden IA-Methoden anschließen. Die Analyse des Comhar SDC hat ergeben, dass sich besonders das RIA-Verfahren als Anknüpfungspunkt eignet, da dieses Verfahren bereits Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt. Daher wurden viele Elemente von RIA in das SIA-Verfahren integriert.

⁴ Der Comhar Nachhaltigkeitsrat ist ein Beratungsgremium, das alle drei Jahre vom Minister für Umwelt, kulturelles Erbe und lokale Regierung ernannt wird. Dieser Rat besteht aus 25 Mitgliedern aus den Bereichen Staat bzw. Regierung, Wirtschaft, Umweltorganisationen, gesellschaftspolitischer NGOs sowie Akademikern. Der Rat kann entweder tätig werden, wenn ein Ministerium ihn dazu auffordert. Der Comhar Nachhaltigkeitsrat kann aber auch eigeninitiativ tätig werden.

Der Comhar SDC sieht den Mehrwert eines SIA-Verfahrens darin, dass alle Aspekte Nachhaltiger Entwicklung (ökonomische, ökologische und soziale Auswirkungen) gleichberechtigt in das Verfahren integriert werden sollen.

Allerdings ist SIA zunächst nicht als ein Instrument zur Evaluation von Gesetzen oder Verordnungen vorgesehen, sondern soll übergeordnete Policy-Vorhaben beurteilen. So sollen zu Beginn vor allem Strategien und Rahmenpläne einem SIA unterzogen werden. Allerdings zieht der Comhar SDC in Betracht, dass Verfahren später auch auf Gesetzesinitiativen auszuweiten. Diese nationalen strategischen Policies werden bisher im RIA-Verfahren nicht beurteilt.

Das SIA-Verfahren zielt dabei im Besonderen darauf, mögliche Zielkonflikte zwischen verschiedenen Politikfeldern möglichst frühzeitig aufzuzeigen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen Auswirkungen auf eine Nachhaltige Entwicklung anhand eines Sets vordefinierter Evaluationskriterien bewertet werden. Die Analyse soll dabei in drei Schritten erfolgen. Als erstes soll eine Pre-Analysis durchgeführt werden: hier sollen der policy-Kontext beschrieben und mögliche Optionen für eine Regelung aufgezeigt werden.

Der zweite Schritt (Impact Analysis of Options) erfordert eine tiefere Analyse der möglichen Auswirkungen der Optionen, die zuvor erarbeitet wurden. Zunächst sollen hierfür die wesentlichen Nachhaltigkeitskriterien identifiziert werden. Im Anschluss sollen im sogenannten Impact-Identification-Verfahren Auswirkungen aufgezeigt werden. Hierzu sollen verschiedene Methoden verwendet werden. Denkbar wären unter anderem Kosten-Nutzen-Analysen, Umfragen oder ähnliches. Wie intensiv diese Analyse erfolgt, soll dabei von Fall zu Fall individuell entschieden werden. Als letzter Schritt dieser zweiten Phase soll dann ein Nachhaltigkeits-Rating vorgenommen werden, dass die Auswirkungen in Form einer Tabelle zusammenfasst.

Der dritte Schritt des SIAs besteht dann in einem Vergleich der möglichen policy-Optionen (Comhar 2011a, S. 16-25). Die Ergebnisse dieser SIAs sollen im Sinne eines transparenten Entscheidungsprozesses veröffentlicht werden. In welcher Form dies umgesetzt werden soll, wurde bisher aber offen gelassen.

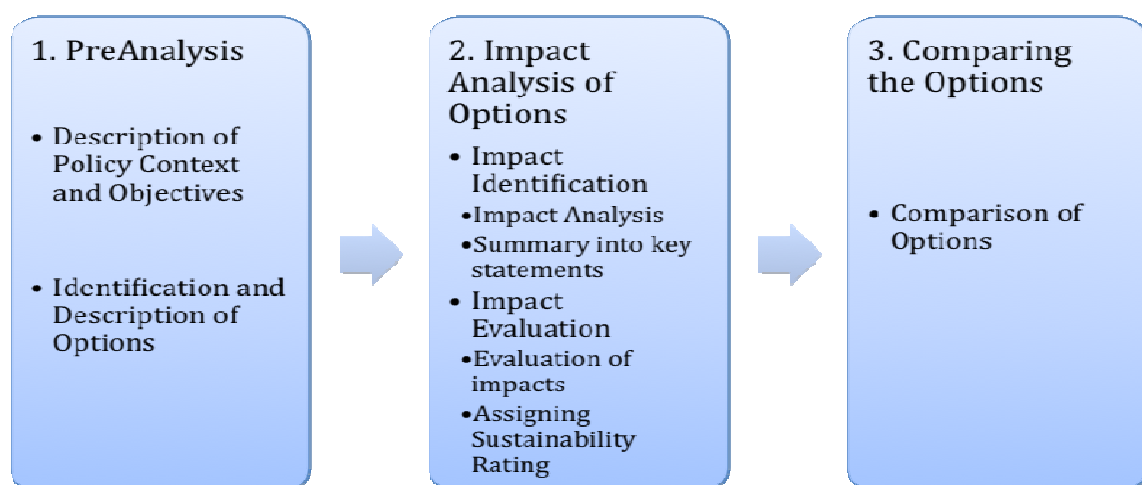


Abbildung 1: Das SIA-Verfahren in Irland (Quelle: nach Rochford 2011)

Das vorliegende SIA-Konzept ist also deutlich durch internationale Konzepte einer Ex-ante-Prüfung mit starker Betonung von Datenerhebung inspiriert. So weist es Parallelen zum schweizerischen Beispiel auf (Wachter 2011). Zudem ist es ein vorrangiges Ziel der Einführung von SIA, dass die sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien noch konsequenter und gleichwertiger im System der Folgenabschätzung berücksichtigt werden (Hennessy 2011).

Auch wenn SIA zunächst nur für die Beurteilung von nationalen Strategien eingeführt werden soll, erhöht es deutlich die Kapazitätsanforderungen an das irische Impact-Assessment-Verfahren. Der Bereitstellung weiterer Kapazitäten für die Durchführung von Folgenabschätzungen dürfte die besonders schwierige ökonomische und finanzpolitische Situation Irlands jedoch entgegen wirken. So wird sogar die These vertreten, dass die bereits knappen Impact-Assessment-Kapazitäten weiter verringert werden könnten (Hennessy 2011).

Zusammenfassend lassen sich folgenden Entwicklungen für Irland hervorheben:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Keine spezifische gesetzliche Grundlage • Nachhaltigkeitsaspekte werden im Rahmen des allgemeinen RIA-Verfahrens geprüft • Geplantes SIA wäre nicht im RIA-Verfahren integriert • Leitfaden zur Durchführung von RIA (2009)
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale Gesetze und Verordnungen; Europäische Richtlinien, Ausnahme: best. Steuer-, Notstands- und Sicherheitsgesetze • SIA soll für übergeordnete Politikvorhaben (z.B. Strategien) angewendet werden
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Jeweils federführendes Ministerium ist für die Durchführung verantwortlich; weitere Ministerien sind besonders bei der Vorprüfung eingebunden • BRU unterstützt die Durchführung
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> • Relativ hohe Implementierungsrate des Screening RIA • SIA ist noch nicht eingeführt
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Transparenz des Verfahrens • Eine Veröffentlichung der Ergebnisse ist nicht verpflichtend, ein Teil der RIAs wird jedoch von den zuständigen Ministerien öffentlich zugänglich gemacht

2.4. Schweiz

In der Schweiz existieren – wie auch in Irland – verschiedene Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung. Einerseits stehen sektorale Analyseverfahren wie die Strategischen Umweltprüfung (SUP), die Energiefolgenabschätzung (EFS) und die Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA) zur Verfügung. Andererseits gibt es Verfahren, die sowohl sektorale als auch sektorübergreifende Elemente vereinen. Dies sind die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und die Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU). Beide müssen verpflichtend für alle neuen Politikmaßnahmen durchgeführt werden.

Zudem wurde die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) für die Beurteilung politischer Vorhaben und Programme eingeführt (BAFU 2007: 2, SECO 2000: 7). Die NHB wird jedoch nur in Einzelfällen angewendet (ARE 2008b: 7; Jacob et al 2009: 46).

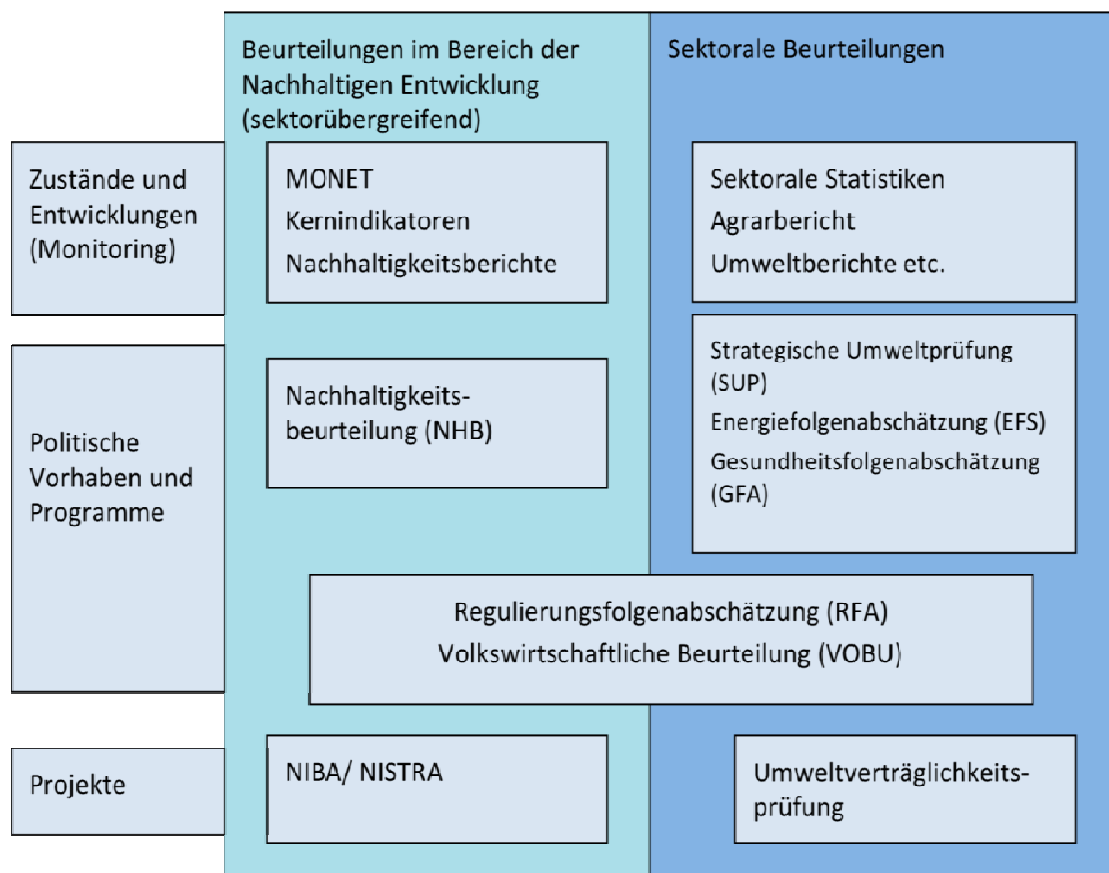


Abbildung 2: Einbettung der NHB in das schweizerische Folgenabschätzungssystem (Quelle: nach ARE/ IDANE 2010)

Die Beurteilungsverfahren enthalten zwar inhaltliche Überschneidungen sind aber institutionell nicht mit einander verknüpft: Die RFA ist beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) angesiedelt, das die RFA begleitet und die zuständigen Stellen bei der Durchführung unterstützt. Hier werden im Wesentlichen die Auswirkungen einer Regelung auf die schweizerische Wirtschaft beurteilt. Ökologische und soziale Nachhaltigkeitsaspekte werden separat in der NHB betrachtet, für dessen Betreuung das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zuständig ist (SECO 2003: 1ff).

Im Jahr 2008 wurde die Strategie „Nachhaltige Entwicklung“ der Schweizerischen Regierung überarbeitet. Nun soll eine NHB „insbesondere bei neuen bedeutsamen und nachhaltigkeitsrelevanten Vorhaben legislatorischer, planerisch-konzeptioneller oder baulicher Natur“ (Schweizerischer Bundesrat 2008: 40) vorgenommen werden.

Gleichzeitig hat das ARE eine Evaluation der NHB beauftragt, um zu überprüfen, ob es Anpassungsbedarf bei der Ausgestaltung der NHB gibt. Diese Studie kam zu folgenden Verbesserungsvorschlägen:

- Definition von Qualitätsstandards
- Entwicklung klarer, verbindlicher Vorgaben zum prozessualen Rahmen
- Entwicklung einer geeigneten Form der Veröffentlichung
- Die Einbeziehung der Fachämter sowie des ARE in die Durchführung
- Weitere Klärung des Zusammenspiels unterschiedlicher Beurteilungsinstrumente (ECOPLAN 2008: 54f)

Unter Nutzung der Ergebnisse dieser Studie legte das ARE im Dezember 2008 einen überarbeiteten Leitfaden vor. Durch diesen neuen Leitfaden sollen die NHBs einheitlicher gestaltet werden. Das methodische Vorgehen kann jedoch an das jeweilige Vorhaben angepasst werden. So soll die Flexibilität des Beurteilungsverfahrens sichergestellt werden (ARE 2008b: 5f).

Im Leitfaden werden nun auch Mindestanforderungen an die Qualität einer NHP formuliert und ihr Bezug zur der RFA dargelegt. Die Form der Veröffentlichung ist jedoch nicht einheitlich geregelt. Es wird empfohlen, die Ergebnisse der NHB zusammen mit dem Vorentwurf eines Gesetzes zu veröffentlichen. So sollen Stakeholder die Möglichkeit erhalten, die Bewertung der NHB in ihren Stellungnahmen zu berücksichtigen. Es wird jedoch im Einzelfall entschieden, wie groß der Adressatenkreis ist, dem die Ergebnisse der NHB mitgeteilt werden. Anders als in Großbritannien gibt es in der Schweiz keine zentrale Stelle, die diese Aufgabe übernimmt (ARE 2008b: 30).

Der Leitfaden zur Durchführung von NHBs enthält 15 Kernkriterien sowie 8 zusätzlichen Kriterien zur Beurteilung von Nachhaltigkeitsaspekten. Mit Hilfe dieser Checkliste können sowohl tiefgreifende Analysen als auch weniger umfangreiche Beurteilungen durchgeführt werden. (ARE 2008b: 12f) Zudem wurde ein Excel-Tool entwickelt, was es ermöglichen soll, NHBs relativ schnell, einfach und mit geringem Mitteleinsatz durchzuführen (ARE 2008a; ARE 2009).

Die bereits erwähnte SUP für die Umsetzung von Plänen und Programmen, hat derzeit nur in den Kantonen Genf und Waadt eine gesetzliche Grundlage. Sie betrachtet – anders als die NHB – nur die Dimension Umwelt, analysiert diese jedoch detaillierter (BAFU 2009: 8).

Im BAFU und dem ARE wird zurzeit diskutiert, eine Wirkungsbeurteilung einzuführen. Diese hat das Ziel NHP und SUP zu vereinen. So sollen die Bereiche Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft in einem Verfahren breit abgedeckt und gleichzeitig die speziellen Anforderungen an eine SUP erfüllt werden. Es ist beabsichtigt, dass der Bundesrat die Wirkungsbeurteilung in einem Bundesgesetz regelt. Für dieses Vorhaben entwickeln BAFU und ARE gemeinsam eine Methodik (BAFU 2009: 1).

Auch nach diesen Reformen ist die NHB nicht für alle neuen Politikmaßnahmen verpflichtend. Außerdem werden die verschiedenen Folgenabschätzungen noch weitestgehend unabhängig voneinander durchgeführt. Zwar stimmen SECO und ARE die Instrumente zur Durchführung von NHB und RFA ab, so dass sie nun koordiniert durchgeführt werden können: das SECO stellt z.B. in seinen den „RFA-Erinnerungsbriefen“⁵ beigefügten Meldeblättern nicht nur Fragen zur volkswirtschaftlichen Relevanz, sondern auch zur Nachhaltigkeit. Der Zwischenbericht zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie 2010 hebt diese verbesserte Koordination der beiden Beurteilungsverfahren hervor. (ARE/IDANE 2010: 15f)

Allerdings wurden bisher nur verhältnismäßig wenig ausführliche NHBs durchgeführt. Daher kritisieren Evaluatoren weiterhin, dass die NHB im Policy-Prozess nicht ausreichend institutionalisiert sei.

Folgende Merkmale lassen sich für die Schweiz herausstellen:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> NHB nicht gesetzlich verpflichtend, soll aber für alle bedeutsamen, nachhaltigkeitsrelevanten Politikvorhaben durchgeführt werden Keine institutionelle Verknüpfung von NHB und RFA Leitfäden zur Durchführung werden bereit gestellt
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> Die NHB Nationale Gesetze und Verordnungen mit besonderer Reichweite, dies schließt Strategien und Rahmenpläne ein
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> Das jeweils federführende Bundesministerium ist für die Durchführung der NHB verantwortlich Das ARE unterstützt bei der Durchführung von NHBs und ist ebenfalls für Qualitätskontrollen zuständig
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> NHBs werden zurzeit nur in Einzelfällen durchgeführt
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> Relativ geringe Transparenz des Verfahrens Die Ergebnisse des Verfahrens sollen mit dem Vorentwurf des Gesetzes veröffentlicht werden, dies ist jedoch nicht verpflichtend
Methoden	<ul style="list-style-type: none"> Methodisches Vorgehen kann an das jeweilige Vorhaben angepasst werden Checkliste mit Kriterien, die bei der Durchführung berücksichtigt werden müssen Excel-Tool

⁵ Das SECO versendet jeweils einen „RFA-Erinnerungsbrief“ an das Bundesamt, das federführend für die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs zuständig ist. Dieses Bundesamt ist dementsprechend auch für die Durchführung der RFAs verantwortlich. Die Briefe dienen der Qualitätskontrolle und beinhalten ein Meldeblatt zur RFA. Dieses Meldeblatt enthält Hinweise zur volkswirtschaftlichen Relevanz und zur Auswirkung auf eine Nachhaltige Entwicklung (Kölliker/Wallart 2006: 20; ARE/IDANE 2010: 15f).

2.5. Europäische Kommission

In der Europäischen Kommission wurde seit 2003 ein umfassendes System der Politikfolgenabschätzung entwickelt, das als Vorbild und Referenz für andere Jurisdiktionen gilt. Seit der Einführung wurden mehr als 400 Impact Assessments (IAs) durchgeführt.

Das Europäische System der Folgenabschätzung zeichnet sich besonders dadurch aus, dass es keine Einzelprüfungen oder Module gibt. Somit unterscheidet sich das System grundlegend von zum Beispiel dem schweizerischen Modell. Stattdessen werden alle Teilaspekte und Prüfanforderungen in einem Verfahren integriert. Dabei wird ein ausdrücklicher Bezug zu den verschiedenen Dimensionen Nachhaltiger Entwicklung hergestellt: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen sollen in einer balancierten Weise untersucht werden. IA wird sowohl als ein Instrument der besseren Rechtssetzung verstanden, als auch als ein Instrument zur Integration von Nachhaltigkeitserfordernissen.

Darüber hinaus zeichnet sich das System durch seinen Prozesscharakter aus. Die Folgenabschätzung wird parallel zur Entwicklung der Politik durchgeführt. Dabei werden innerhalb der Kommission Arbeitsgruppen beteiligt, die sich aus den Vertretern der betroffenen Generaldirektionen zusammensetzen. Außerdem finden Konsultationen mit externen Akteuren statt. Ein weiteres Merkmal des IA-Verfahrens in der Europäischen Kommission ist der breit angelegte Anwendungsbereich. So werden nicht nur Verordnungen und Richtlinien einer IA unterzogen, sondern auch Programme (z.B. die Strukturfonds oder die Forschungsrahmenprogramme) und Politiken (z.B. Weißbücher).

Der gesamte Prozess zeichnet sich durch ein hohes Maß an Transparenz aus. Denn alle Ergebnisse der Folgenabschätzung werden auf einer Webseite der Europäischen Kommission veröffentlicht, ebenso die Ergebnisse der internen Qualitätssicherung. Den meist umfassenden Analysen werden kurze Zusammenfassungen vorangestellt.

Um auch ein hohes Maß an Qualität sicherzustellen hat der Kommissionspräsident ein Gremium von 5 Direktoren (Impact Assessment Board (IAB)) einberufen, die auf der Basis ihrer persönlichen Kompetenzen die Qualität der durchgeführten IAs beurteilen und eine Meinung dazu veröffentlichen. Bei diesem Peer Review werden alle Verfahrensschritte untersucht. Neben dieser permanenten Qualitätssicherung gab es auch umfassende Evaluierungen der Gesamtleistung. So wurde in einem Fall eine Studie (TEP 2007) von der Kommission beauftragt. Aber auch der Europäische Rechnungshof führte jüngst selbst eine Studie zur Qualität der Politikfolgenabschätzung in der Europäischen Kommission durch (ECA 2010).

Damit eine gute Qualität der IAs sichergestellt werden kann, hat die Kommission bereits große Kapazitäten für die Durchführung und Unterstützung der IAs aufgebaut: Innerhalb der Kommission sind mittlerweile in allen Generaldirektionen Einheiten zur Unterstützung des IAs eingesetzt worden. Durch das Generalsekretariat werden Hilfestellungen gegeben, für die Untersuchung spezifischer Fragestellungen Studien beauftragt oder es gibt Rahmenverträge mit Wissenschaftlern und Beratern.

Im Rahmen der Forschungsförderung wurden Modelle und weitere Tools zur Unterstützung von IA entwickelt. Die Forschungseinrichtung der Kommission, das JRC, unterhält mehrere Arbeitsgruppen, die Expertise zur Unterstützung von

Folgenabschätzungen bereithält. Weiterhin werden die Beamten der Kommission für das IA geschult.

Das IA-System wurde seit seiner Einführung im Jahr 2003 zweimal (2005 und 2009) reformiert und hat stetig an Bedeutung gewonnen. 2005 vereinbarte das Parlament mit dem Rat, dass erhebliche Veränderungen im Rahmen der gemeinsamen Gesetzgebung weiteren Folgenabschätzungen unterzogen werden sollen. Das Europäische Parlament hat damit begonnen, eigene Kapazitäten aufzubauen und hat Rahmenverträge ausgeschrieben, die die Ausschüsse bei der Durchführung von IAs unterstützen sollen. Für 2007 sollten die Ergebnisse der Vereinbarung begutachtet werden, dieser Review ist aber bisher noch nicht durchgeführt worden.

In der Reform im Jahr 2009 wurde der Anwendungsbereich der IAs erheblich ausgeweitet: Bis zu diesem Zeitpunkt waren alle Vorhaben aus Arbeitsprogramm der Kommission Gegenstand eines IA. Nun gilt dies auch für Vorhaben, die nicht dort aufgezählt sind (wie z.B. Vorhaben, die von nur einer einzelnen Generaldirektion betrieben werden können), sowie für Rechtssetzung, die gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten entwickelt wird (Komitologie). Zugleich wurde eine Vorprüfung eingeführt, die sogenannten Roadmaps um zu entscheiden, ob ein umfassendes IA notwendig ist. Auch diese Roadmaps werden veröffentlicht. Darin sind auch die Erwägungen enthalten, die zu einem Verzicht auf eine umfassende Prüfung führen.

Die Evaluation des Europäischen Rechnungshofs (ECA 2010) hat gezeigt, dass die Zahl der jährlich durchgeführten IA und deren Qualität seit der Einführung zugenommen haben. Darüber hinaus wird festgestellt, dass das IA in der Europäischen Kommission zunehmend Bestandteil der Kultur der Politikentwicklung geworden sei. Auch auf Ebene der Kommissare werden die Studien für die Entscheidungsfindung genutzt. Außerdem sehen das Europäische Parlament und der Europäische Rat diese Informationen ebenfalls als relevant an. Die IAs werden zwar nur selten in den Ausschüssen von Rat und Parlament besprochen, aber die Nutzer der Informationen berichten, dass die Qualität der Rechtssetzung durch die IAs gewonnen habe. Allerdings wird auch vermerkt, dass Direktiven und Verordnungen, die im Laufe der Entscheidungsverfahren von Rat und Parlament verabschiedet wurden, nicht oder nicht ausreichend weiter geprüft werden.

Die Mitgliedsstaaten nutzen die IA-Studien nur ausnahmsweise. Nur Großbritannien (GB) führt eigene Folgenabschätzungen von Richtlinien durch, um seine Verhandlungsposition in den europäischen Institutionen zu unterstützen.

Die Ergebnisse der IAs werden bisher zeitgleich mit dem Regelungsvorschlag veröffentlicht. Dagegen empfiehlt der Europäische Rechnungshof in seiner Evaluation, zunächst den Entwurf der Folgenabschätzung zu veröffentlichen und einer öffentlichen Konsultation zu unterziehen. Der Politikvorschlag sollte, ähnlich wie in GB erst später veröffentlicht werden. Die ausgewogene Analyse der verschiedenen Dimensionen Nachhaltiger Entwicklung könnte weiter verbessert werden, wobei besonders die sozialen Aspekte von Nachhaltigkeit noch nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Um die Beamten bei der Folgenabschätzung sozialer Aspekte zu unterstützen, hat die Generaldirektion für Soziales und Beschäftigung eine eigene Arbeitshilfe herausgegeben, um die bisher unbefriedigende Berücksichtigung von sozialen Auswirkungen zu

verbessern (DG EMPL 2009). Ein Problem bleibt auch die Verfügbarkeit von Daten zu den Folgen und zu der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten.

Die Vorsitzende des Impact Assessment Boards, Marianne Klingbeil, kündigte an, dass die Kommission die Ergebnisse der IAs auch für die Ex-post-Evaluationen von Politiken nutzen wird, um zu untersuchen, ob die vorausgesagten Folgen eingetreten sind (Vortrag Klingbeil OECD Conference 2010). Davon erhofft sich die Kommission weitere Erkenntnisse für die Verbesserung der Ex-ante-Folgenabschätzungen.

Insgesamt hat die Folgenabschätzung der Kommission weiter an Bedeutung gewonnen. Sie ist zu einem zentralen Prozess der Vorbereitung von Politikvorhaben geworden und ist bedeutend für deren Begründung. Die verschiedenen Aspekte der Nachhaltigen Entwicklung sind in das IA vollständig integriert. Die Analyse von Teilaspekten kann allerdings noch weiter verbessert werden und insbesondere Parlament und Rat sind bisher unzureichend in das Verfahren des IA einbezogen.

Als wichtigste Neuerungen und Stand der Umsetzung kann gelten:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Keine gesetzliche Grundlage • Die Nachhaltigkeitsprüfung ist in das allgemeine Impact Assessment integriert • Ein Leitfaden wird zur Verfügung gestellt
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Alle bedeutenden Kommissionsinitiativen (dies schließt nicht-legislative Initiativen ein wie Strategien, Weißbücher usw.) • 2009 wurde der Anwendungsbereich erheblich ausgeweitet
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung wird von der zuständigen Generaldirektion durchgeführt • Steering-Groups mit Mitgliedern aus verschiedenen Generaldirektionen begleiten die IA • Externe Expertise kann hinzugezogen werden • IAB ist für die Qualitätskontrolle zuständig, es gab aber auch eine externe Evaluation sowie eine Evaluation durch den ECA
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Implementierungsrate
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Hohes Maß Transparenz des Verfahrens • Veröffentlichung aller IA-Berichte auf der Webseite des Generalsekretariats

2.6. Deutschland

In Deutschland wurde erst vor kurzer Zeit damit begonnen, auch Auswirkungen von neuen Politikvorhaben auf Nachhaltigkeitsaspekte einer Folgenabschätzung zu unterziehen.

So wurde in dem 2008 veröffentlichten Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie die systematische Überprüfung von neuen Gesetzen im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte angekündigt (Bundesregierung 2008). Dies wurde durch Aktivitäten des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung unterstützt, der sich im Rahmen einer Anhörung über mögliche Methoden für eine solche Nachhaltigkeitsprüfung (NHP) informieren ließ. Die Ausgestaltung erfolgte dann über eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung, in der bereits das Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) festgelegt ist. Dieses GFA-Verfahren war ebenfalls nach der Begutachtung durch die OECD reformiert worden.

Gesetzesfolgenabschätzung finden im Kontext eines Regierungssystems statt, das 1) durch eine vergleichsweise hohe Unabhängigkeit der Ministerien voneinander und vom Kanzleramt geprägt, 2) von Koalitionsregierungen und 3) durch das föderale System bestimmt ist. Die Ministerien müssen sich zwar auf einen gemeinsamen Kabinettsentwurf eines Gesetzesvorhabens einigen, bis dahin hat das federführende Ministerium aber einen großen Freiraum bei der Gestaltung des Entwurfs.

Konfliktlinien gibt es einerseits aus fachpolitischer Sicht (etwa zwischen Umwelt und Verkehr), aber auch aus parteipolitischer Sicht zwischen Ministerien, die von unterschiedlichen und konkurrierenden Parteien geleitet werden. Dies trägt dazu bei, dass die Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben vergleichsweise intransparent bleibt und durch Aushandlungsprozesse zwischen den Ressorts geprägt ist, bei denen die Basierung auf Evidenz nur selten systematisch und offensiv zur Begründung von Gesetzesvorschlägen genutzt wird.

Eine weitere Besonderheit des bundesdeutschen Regierungssystems ist der Föderalismus. Die Länder haben über den Bundesrat einen erheblichen Einfluss auf die Gesetzgebung – auch hier überlagern sich fachpolitische und regionale Interessen mit parteipolitischen Konkurrenzen und schränken potentiell die Nutzung von Instrumenten der Politikfolgenabschätzung ein.

Die Überprüfung der Bürokratiekosten, die durch Gesetzgebung verursacht werden, ist allerdings eine Ausnahme: Hier wurde mit dem Normenkontrollrat ein Gremium geschaffen, das mit einer eigens geschaffenen gesetzlichen Grundlage die vorgeschriebene Anwendung des Standardkostenmodells überprüft. Zwar liegt die Zuständigkeit für die Durchführung der Bürokratiekostenschätzung bei den Ministerien, die Überprüfung wird jedoch im Anschluss durch den Normenkontrollrat durchgeführt, der beim Bundeskanzleramt angesiedelt ist (NKRK 2006).

Auch die Zuständigkeit für Nachhaltigkeit ist (als eines von wenigen Politikbereichen) beim Kanzleramt angesiedelt, so dass das Kanzleramt die Entwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie federführend übernimmt. Trotz der formell hochrangigen Ansiedlung wurden im Fortschrittsbericht 2008 Umsetzungsdefizite in den Ministerien

festgestellt und daraufhin eine Stärkung des Governance-Apparats gefordert (Bundesregierung 2008).

Der institutionelle Apparat der Nachhaltigkeitspolitik besteht

- in der Regierung aus dem Staatssekretärsausschuss, einer interministerielle Arbeitsgruppe auf der Ebene von leitenden Beamten und einem zwischenzeitlich (2010) neu geschaffenen Referat im Kanzleramt,
- dem Nachhaltigkeitsrat, in dem bekannte Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, unterstützt von einer Geschäftsstelle, die Regierung und die Öffentlichkeit beraten und informieren,
- sowie aus dem parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung, in dem 20 Parlamentarier entsprechend ihrer Fraktionsstärke vertreten sind.

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie fokussiert auf 21 prioritäre Bereiche, die Handlungsbedarf aus der Perspektive des Umweltschutzes (z.B. Klimaschutz, Ressourceneffizienz), des sozialen Zusammenhalts (z.B. Bildung, Genderbalance), der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (z.B. BIP, öffentliche Finanzen) oder der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit (z.B. Entwicklungshilfe) aufzeigen. Für jeden der 21 Bereiche sind Indikatoren beschrieben und mittelfristige Ziele vorgegeben (Bundesregierung 2008). Weiterhin sind in dem Fortschrittsbericht 2008 auch 10 Managementregeln formuliert, die leitend für staatliches Handeln sein sollen.

Die Nachhaltigkeitsindikatoren und die Managementregeln sind zentral für die Durchführung der NHP. Sie stellen den Kern der materiellen Aspekte dar, die geprüft werden sollen. Die NHP ist insofern ein Controllinginstrument, als dass überprüft wird, ob und welchen Beitrag ein Gesetzesvorhaben für die jeweiligen Indikatoren und die Umsetzung der Strategie leistet.

Die Prüfung ist in §44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung festgelegt.⁶ Auf dieser Grundlage hat das Bundesministerium des Innern (BMI) als für die GFA zuständiges Ressort eine Arbeitshilfe herausgegeben. Darin werden die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie noch einmal aufgezählt. In der Arbeitshilfe werden jedoch keine bestimmten Methoden festgelegt, um diese Einzelaspekte zu prüfen (BMI 2009a).

Die Ergebnisse der GFA müssen im Gesetzesvorblatt festgehalten werden, das zusammen mit dem Gesetzentwurf veröffentlicht wird. Die Ergebnisse der GFA werden hier nur zusammenfassend dargestellt. Detailliertere Aspekte können in der Gesetzesbegründung niedergelegt werden. Insgesamt ist die Analyse aber wenig transparent, da im Vorblatt lediglich die Ergebnisse der Prüfung zusammengefasst werden; die Methoden, wie diese Ergebnisse erzielt werden, werden dagegen nicht offen gelegt (BMI 2009b).

Die Prüfung bezieht sich nur auf die Gesetzgebung, der vorgängige politische Entscheidungsprozess wie Strategien, Programme oder der Haushalt ist kein obligatorischer Ge-

⁶ §44 (1) GGO: Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Es ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. (BMI 2009b)

genstand der Prüfung. In Deutschland ist dieser Prozess der politischen Willensbildung allerdings auch wenig formalisiert.

Darüber hinaus bleibt die Abgrenzung der NHP zu der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung unklar. Einerseits basiert die NHP auf derselben Rechtsgrundlage wie die allgemeine GFA und wird dort als ein zwar besonders benannter, aber integraler Bestandteil der GFA gesehen. Andererseits hat die NHP einen besonderen Abschnitt im Vorblatt, wird einer eigenen Qualitätskontrolle unterzogen und bezieht sich auf einen eigenen Indikatorensatz. Hier gibt es auch Überlappungen zu den (nicht obligatorischen) Prüfkriterien, die in der Arbeitshilfe des BMI für die allgemeine Folgenabschätzung vorgeschlagen werden.

Die Qualitätssicherung erfolgt mehrstufig: Zum einen können Ressorts Nachforderungen stellen, wenn aus ihrer fachlichen Perspektive Aspekte fehlen oder vertieft analysiert werden sollten. Außerdem könnte das Kanzleramt „fehlende Kabinettsreife“⁷ feststellen, wenn eine NHP nicht vorliegt. Innovativ ist die Prüfung durch den Parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung (PBNE). In dessen Einsetzungsbeschluss wurde er beauftragt, die NHP der Bundesregierung zu bewerten und Stellungnahmen an den federführenden Ausschuss zu geben (Deutscher Bundestag 2009). Diese Stellungnahmen werden dann durch den federführenden Fachausschuss bewertet.

In der Praxis werden dazu alle Gesetzesvorhaben im PBNE von je zwei Abgeordneten (je einer von den Regierungs- und Oppositionsfraktionen) im Hinblick auf die Notwendigkeit und die Vollständigkeit einer NHP bewertet. Der Normenkontrollrat wird bei der Qualitätssicherung der NHP – wie auch bei der allgemeinen GFA – nicht beteiligt.

Die Konsultation mit Stakeholdern könnte ebenfalls zur Erhöhung der Transparenz und Qualitätssicherung beitragen. Im Rahmen der GFA ist zwar eine Konsultation mit den Stakeholdern des Vorhabens vorgesehen. Die Konsultationen betreffen allerdings nur das Gesetzesvorhaben, nicht jedoch die Analyse der Folgen.

Eine Evaluierung der GFA ist bislang nicht vorgesehen. Der Parlamentarische Beirat wird allerdings im Jahr 2011 über seine Erfahrungen bei der Durchführung der NHP berichten.

Im Jahr 2010 hat Baden Württemberg als erstes deutsches Bundesland eine Nachhaltigkeitsprüfung eingeführt: Diese ist für alle Gesetz und Verordnungen durchzuführen, darüber hinaus aber auch für Bundesratsinitiativen und Kabinettsbeschlüsse. Eine Ressorts-interne und eine öffentliche Anhörung sind Bestandteil der Prüfung. Die materiellen Kriterien für die Prüfung sind in einem Leitfaden zusammengefasst. Insgesamt werden ca. 40 Prüfaspekte in Form von Leitfragen und möglichen Indikatoren vorgegeben (BaWü 2010). Vorgaben für Methoden oder eine gesonderte Qualitätskontrolle sind derzeit noch nicht vorgesehen.

⁷ Bevor ein Gesetzentwurf auf die Tagesordnung des Kabinetts gesetzt wird, wird geprüft, ob alle formalen Voraussetzungen bei der Erarbeitung des Entwurfs eingehalten wurden.

Zusammenfassend sind folgende Merkmale der NHP (im Bund) hervorzuheben:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none">• Die NHP der Geschäftsordnung der Bundesregierung geregelt• Modularisierung, aber teilweise Überlappungen innerhalb der allgemeinen GFA• Leitfaden zur Durchführung der NHP (2009)
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none">• Obligatorisch nur für Gesetze
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none">• Das jeweils federführende Ministerium ist für die Durchführung verantwortlich; weitere betroffene Ressorts können Nachbesserungen einfordern• Der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung ist für die Qualitätskontrolle zuständig• Das BMI begleitet die Durchführung der NHP und ist für die Entwicklung der Leitfäden verantwortlich.
Implementierung	<ul style="list-style-type: none">• Bisher keine Erhebungen
Transparenz	<ul style="list-style-type: none">• Geringe Transparenz der Analyse• Es muss nur eine Zusammenfassung der Ergebnisse im Gesetzesvorblatt veröffentlicht werden

3. Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsprüfungen

Die in dieser Studie betrachteten Länder und die Europäische Kommission sind Vorreiter oder Pioniere in der Nutzung von Politikfolgenabschätzungen zur Integration von Nachhaltigkeitserfordernissen in die Politikentwicklung. Sie zeigen einerseits, mit welchen Schwierigkeiten dies verbunden ist. Andererseits werden aber auch Gestaltungsoptionen deutlich um den damit verbundenen Herausforderungen gerecht zu werden.

Die jüngsten Reformen und aktuellen Diskussionen in der Europäischen Kommission, in Irland und der Schweiz sowie die Neueinführung einer Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland zeigen, dass es vielfältige Anstrengungen gibt, die Potentiale noch besser auszuschöpfen. Die Studie verfolgt nicht den Anspruch eines systematischen Vergleichs. Stattdessen werden Innovationen und Erfolgsbedingungen bei der Gestaltung und der Durchführung der Prüfung von Nachhaltigkeitsaspekten zusammengetragen. Die Ergebnisse dieser Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Anwendungsbereich und Proportionalität der Prüfung: Während sich etwa in Deutschland und Belgien die Anforderung einer Folgenabschätzung auf Gesetzgebung und Verordnungen beschränkt bleibt, werden in der Europäischen Kommission oder in Großbritannien auch die vorgängigen politischen Entscheidungen einer Folgenabschätzung unterzogen. Dort werden bereits die in Strategien (Weißbüchern) dargestellten Handlungsoptionen einem Impact Assessment unterzogen. Diese politischen Entscheidungen legen den Handlungsspielraum für Gesetzgebung fest und daher ist es folgerichtig, dass diese auch schon im Hinblick auf Nachhaltigkeitsanforderungen analysiert werden. Allerdings sind solche Entscheidungen nicht überall im gleichen Maße formalisiert und werden häufig in informellen Entscheidungsverfahren (z.B. Koalitionsausschüsse, Parteien) getroffen. Dies erschwert die Einführung eines Impact Assessments für den den Gesetzen vorgelagerten Prozess der politischen Entscheidungsfindung.

Die **Angemessenheit der Prüfungsanforderungen** ist in nahezu allen Jurisdiktionen ein Thema: So wurde in der Europäischen Kommission die Vorprüfung weiter formalisiert. In Roadmaps kann begründet werden, warum keine weitergehende Folgenabschätzung erforderlich ist. In Belgien zeigen sich die Risiken einer nicht operationalisierten Vorprüfung: Dort werden alle Gesetze als irrelevant für Nachhaltigkeitsprüfungen aussortiert, weil es weder effektive Mechanismen der Qualitätskontrolle gibt noch die Transparenz des Verfahrens sichergestellt wurde.

Integration: In z.B. Belgien oder der Schweiz ist die Nachhaltigkeitsprüfung deutlich von der allgemeinen Folgenabschätzung getrennt. Auch in Großbritannien wurde entschieden, Nachhaltigkeitsaspekte aus der regelmäßigen Folgenabschätzung herauszulösen um diese zu vereinfachen und nur noch dann anzuwenden, wenn dies sachlich notwendig erscheint. In Deutschland überwiegt ebenfalls der Charakter eines Moduls, auch wenn die NHP formell in der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung integriert ist. Dagegen wird in der Europäischen Kommission das Prinzip der vollständigen Integration vertreten. Dies wird nicht zuletzt aus der Sache begründet – das Verständnis von Nachhaltigkeit ist so umfassend, dass es zwangsläufig Überlappungen

geben würde, wenn die Prüfung in separate Tests aufgeteilt wäre.

Transparenz: Die untersuchten Systeme unterscheiden sich erheblich in der Transparenz der Analyse. Während es in Belgien gar keine Veröffentlichungen gibt, ist in Deutschland nur die Veröffentlichung kurzer Zusammenfassungen erforderlich. In der Gesetzesbegründung können umfassendere Analysen veröffentlicht werden, diese sind aber nicht formalisiert. Dagegen werden von der Europäischen Kommission oder in Großbritannien nicht nur Zusammenfassungen, sondern auch die dem IA zugrunde liegende Analyse veröffentlicht. Dadurch wird die Argumentation nachvollziehbar, die zu dem jeweiligen Politikvorschlag geführt hat. Diese Transparenz der Analyse hat dazu beigetragen, dass die IAs bei politischen Entscheidungen genutzt werden. So werden die Ergebnisse auch auf der höchsten Hierarchieebene der Kommission, im Rat und dem Parlament in den Politikprozess einbezogen.

Materielle Prüfanforderungen: Die formellen Prüfanforderungen in der Schweiz und in Belgien wurden eigens für die dortigen Nachhaltigkeitsprüfungen entwickelt. In der Europäischen Kommission gibt es einen Fragenkatalog, diese Fragen sind aber nur als Hilfsmittel gedacht und sind nicht obligatorisch zu beantworten. In Deutschland wird unmittelbar auf die Ziele und Indikatoren der NH Strategie Bezug genommen. Dadurch erhalten die Prüfkriterien ein besonders großes politisches Gewicht und die Prüfung wird ein Instrument des Controllings. Das Risiko ist allerdings, dass relevante Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Die Anwendung der Prüfkriterien wird dabei in allen untersuchten Fällen durch Arbeitshilfen unterstützt. Zur Unterstützung der Abschätzung von sozialen Auswirkungen wurde in der Europäischen Kommission neben dem allgemeinen Leitfaden eine eigene Arbeitshilfe erstellt um die Relevanz dieser Dimension zu stärken. Die für die Prüfungen anzuwendende Methodik wird jedoch nicht in allen Fällen klar geregelt.

Methoden: Eine Standardisierung von Methoden gibt es nur in Großbritannien. Dort soll das IA einer Kosten-Nutzen-Analyse folgen, die soweit dies nur irgend möglich ist die Folgen monetarisiert. Eine aus Nachhaltigkeitssicht besonders interessante Hilfestellung ist dabei die Klimafolgenprüfung in Großbritannien. Dort werden Folgen auf Treibhausgasemissionen analysiert, monetär bewertet und in die Kosten-Nutzen-Analyse einbezogen. In allen anderen Jurisdiktionen gibt es keine Festlegungen der Methoden, wie Daten zu den verschiedenen Aspekten Nachhaltiger Entwicklung gesammelt werden und mit welchen Modellen und Methoden Voraussagen über Auswirkungen gemacht werden.

Dies ist einerseits sachgemäß, weil die Auswirkungen vielfältig sein können und die Ursache-Wirkungsbeziehungen von dem jeweiligen Gesetz abhängen. Andererseits ist es aufwändig für jedes Gesetz neue Methoden zu entwickeln. Darüber hinaus eröffnet diese Freiheit bei der Methodenwahl auch die Möglichkeit von interessengeleiteter Analyse. Wie auch die Wahl der Methoden sind Zeitpunkt und Dauer der Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen sehr unterschiedlich geregelt.

Nachhaltigkeitsprüfung als Prozess: Während die Prüfung in einigen Jurisdiktionen die Prüfung ein diskreter Schritt im Laufe der Gesetzesvorbereitung zu sein scheint, wird in der Europäischen Kommission die NHP als ein Prozess konzipiert, der etwa über ein Jahr laufen soll und parallel zur Vorbereitung des Politikvorhabens läuft. Dies erlaubt die umfassende Beteiligung von anderen Generaldirektionen und Stakeholdern schon an der

Vorbereitung der Analysen. In der Europäischen Kommission ist auch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ressorts besonders ausgeprägt. Auch in Irland wird das dortige RIA als Prozess gestaltet.

Einbezug von Stakeholdern: In nahezu allen Jurisdiktionen ist die Öffentlichkeitsbeteiligung ein Bestandteil der Gesetzesvorbereitung. Allerdings wird regelmäßig nicht eigens über die Folgenabschätzung konsultiert, sondern über das eigentliche Vorhaben. Nur in Großbritannien und der Schweiz wird bereits der Entwurf des IA der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt bevor das eigentliche Vorhaben vorgeschlagen wird. Der Europäische Rechnungshof empfiehlt der Kommission ein ähnliches Vorgehen. Dies könne die Relevanz von IAs weiter steigern.

Die Einbeziehung von Stakeholdern bei der Diskussion über die Durchführung der Folgenabschätzung, wäre darüber hinaus eine Möglichkeit der Qualitätssicherung. Es bestehen jedoch in den meisten Fällen andere Mechanismen zur Qualitätssicherung.

Qualitätskontrolle: Für die Qualitätssicherung gehen die Jurisdiktionen unterschiedliche Wege: In Großbritannien, Irland und der Europäischen Kommission sind interne Qualitätskontrollen etabliert worden. In Belgien fehlen diese völlig obwohl es für die Prüfung der Bürokratiekosten durchaus etablierte Institutionen der Qualitätskontrolle gibt. In Deutschland ist der Normenkontrollrat ebenfalls nicht für die Qualitätskontrolle der NHP zuständig. Dort hat man aber einen Parlamentsausschuss damit beauftragt diese Qualitätsprüfung vorzunehmen. In Großbritannien wurde im Jahr 2009 ein Beratungsgremium etabliert, das ähnlich dem deutschen Normenkontrollrat aus Experten zusammengesetzt ist und den Auftrag hat, die RIA zu begutachten und damit ein weitergehendes Mandat hat.

Nicht nur einzelne IAs werden einer Qualitätssicherung unterzogen, sondern auch die Leistung des Gesamtsystems. So hat zum Beispiel der Europäische Rechnungshof eine Evaluation für die Europäische Kommission durchgeführt und auch in Großbritannien evaluierte der dortige Rechnungshof das System der Folgenabschätzung.

Zusammenarbeit mit anderen politischen Institutionen: Die Vorbereitung von Gesetzesvorschlägen ist meist eine Aufgabe der Regierung, entsprechend wird die Folgenabschätzung zunächst als ein interner Prozess gestaltet. Nur zwischen den Europäischen Institutionen gibt es eine formelle Vereinbarung, die vorsieht, dass IAs an Veränderungen angepasst werden sollen, die im Laufe des Entscheidungsverfahrens ausgehandelt werden. Allerdings wird dies bisher kaum praktiziert. In Deutschland ist die Zusammenarbeit mit dem Parlament im Bereich der Qualitätssicherung interessant: Dies ist eine bisher beispiellose Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament. Ob dies wirkungsvoll ist, muss aber abgewartet werden.

Evaluation: Sowohl in der Europäischen Kommission als auch in Großbritannien wird angestrebt die ex-ante Politikfolgenabschätzung mit ex-post Evaluationen der tatsächlichen Wirksamkeit zu verbinden. Damit soll der Zyklus von evidenzbasierter Politik geschlossen werden. Allerdings bezieht sich dies nicht speziell auf NH Aspekte, sondern gilt allgemein für die Politikfolgenabschätzung.

4. Schlussfolgerungen

Die Prüfung der Auswirkungen von Gesetzen, Politiken und Programmen auf die verschiedenen Aspekte Nachhaltiger Entwicklung und deren Abwägung im Entscheidungsverfahren ist ein geeigneter Ansatzpunkt um nachteilige langfristige Auswirkungen und unbalancierte Entscheidungen zu Lasten einzelner Dimensionen zu vermeiden. Die Besonderheiten Nachhaltiger Entwicklung (u.a. Multidimensionalität, Langfristigkeit, Wertebehaftet, Vielfalt von betroffenen und relevanten Akteuren) machen es allerdings notwendig, die Systeme angemessen zu gestalten.

Eine Nachhaltigkeitsprüfung erlaubt:

- die Einbeziehung und die Koordination von verschiedenen Akteuren, die frühzeitige Berücksichtigung von verteiltem Wissen und unterschiedlichen Interessen. Damit wird die Qualität von Entscheidungen verbessert und nicht zuletzt vermieden, dass Politiken zu einem späteren Zeitpunkt in Frage gestellt werden;
- eine ausdrückliche, transparente und balancierte Analyse von Trade-Offs zwischen den Auswirkungen von Politiken auf Umwelt, Ökonomie und Soziales. Die horizontale Integration von Querschnittsaufgaben wird unterstützt und die Kohärenz von Politiken verbessert;
- die ausdrückliche und transparente Analyse von Trade-Offs zwischen den verschiedenen Ebenen der Politikentwicklung (global, OECD, EU, national, subnational, lokal) und verbessert daher die vertikale Integration von Politiken der verschiedenen Ebenen;
- Die ausdrückliche und transparente Analyse von Trade-Offs über die Zeit und unterstützt daher die Identifikation von Politiken die langfristig das beste Verhältnis von Kosten und Effekten hat, selbst dann, wenn dadurch kurzfristige Kosten verursacht werden.

Die Realisierung dieser Chancen bleibt aber eine Herausforderung für Regierungen und die weiteren Entscheidungsträger. Im Unterschied zu anderen Verfahren der Politikfolgenabschätzung wie z.B. der Bürokratiekostenschätzung gibt es keine eindeutige Methode um Nachhaltigkeitsfolgen zu analysieren. Die Folgenabschätzung hängt stark von den Annahmen und Erwartungen der beteiligten Akteure ab. Der normative Gehalt Nachhaltiger Entwicklung macht es notwendig, dass die Prüfung nicht als eine Analyse zu einem diskreten Punkt innerhalb des Entscheidungsprozesses stattfindet, sondern als ein Prozess gestaltet wird, bei dem frühzeitig Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden. So können auch die relevanten Akteure innerhalb und außerhalb der Regierung bei der Analyse einbezogen werden.

Damit eröffnen Folgenabschätzungen potentiell auch die Möglichkeiten zur interessengeleiteten Einflussnahme. Um zu vermeiden, dass sich auf diesem Weg Partikularinteressen zu Lasten gemeinschaftlicher Interessen durchsetzen, muss schon die Analyse transparent gestaltet sowie einer Qualitätssicherung unterzogen werden.

Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten wie auch die Folgenabschätzung insgesamt benötigen eine institutionelle Nachfrage und einen entsprechenden Freiraum, um Optionen ergebnisoffen vergleichen zu können. Dies kann nur gelingen, wenn hochrangige politische Institutionen mit der Umsetzung betraut sind und zentrale politische Ziele verfolgt werden. Nur wenn die Führungsebene der Ministerien, die Parlamente oder die Öffentlichkeit diese Ergebnisse nachfragen, werden sie auch Gewicht erhalten. Diese Nachfrage kann auch organisiert und institutionell abgesichert werden.

Schließlich ist es nötig, die nötigen Ressourcen bereit zu stellen, damit die Analysen in der notwendigen Qualität erarbeitet werden können. Dazu gehören Tools (Modelle, Daten, Checklisten), die Möglichkeit zur Vergabe von Studien und Fortbildungen für Mitarbeiter der Ministerien.

Daraus ergeben sich folgende praktische Schlussfolgerungen:

- Ausweitung der NH-Prüfung auf politische Entscheidungen, die der Gesetzgebung vorgelagert sind
- Festlegung von Prozessschritten
- Transparenz der Analyse und Qualitätskontrolle der Analyse
- Bindung der NH-Prüfung an hochrangige politische Ziele, Prozesse und Institutionen
- Aufbau von Kapazitäten zur Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen

Die Studie zeigt: die untersuchten Länder verfügen mittlerweile über umfassende Erfahrungen, wie die Gestaltung von NH-Prüfungen erfolgen kann, um diesen Aspekten gerecht zu werden.

Eine Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikfolgenabschätzung wird die Evidenzbasierung, die Qualität und die Akzeptanz von Politik insgesamt unterstützen.

Langfristige Aufgaben lassen sich nur solide lösen, wenn auch die Interessen der zukünftigen Generationen mit berücksichtigt werden. Die Entwicklung effektiver Folgenabschätzungen und deren Integration in die Entscheidungsfindung ist deshalb eine strategische Aufgabe und entscheidende Weichenstellung für die Zukunftsfähigkeit der Politik.

5. Literatur

ARE/ IDANE (2010): Strategie Nachhaltige Entwicklung – Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011: Zwischenbericht 2010 zum Stand der Umsetzung. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html> (zuletzt geprüft am 11.01.2010)

ARE (2008a): Excel-Tool für die Durchführung einer Relevanzanalyse und einer Grob-NHB. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

ARE (2008b): Nachhaltigkeitsbeurteilung – Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

BAFU (2009): Strategische Umweltprüfung (SUP) für Pläne und Programme – Grundlagenpapier (Stand August 2009). Bern. Online verfügbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/uvp/01065/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

BAFU (2007), basierend auf Ecoplan (2006): VOBU Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmaßnahmen und –zielen: Leitfaden. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/00517/03734/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

BERR (2007): Specific Impact Tests: Full Checklist. Online verfügbar unter: <http://www.berr.gov.uk/files/file44548.pdf> (zuletzt geprüft am 04.01.2011)

Bertelsmann-Stiftung (6.3.2009): Pressemitteilung: Gesetzesvorhaben auf Nachhaltigkeit prüfen. Online verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-CAA139BE-949CDB6B/bst/hs.xml/nachrichten_93487.htm (zuletzt geprüft am 21.01.2010)

BIS (2011): Specific Impact Tests. Online verfügbar unter: <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/specific-impact-tests> (zuletzt geprüft am 05.01.2011).

BIS (2010): Impact Assessment Toolkit – A guide to undertaking Impact Assessment and completing the IA template. Online verfügbar unter: <http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/better-regulation/docs/10-901-impact-assessment-toolkit.pdf> (zuletzt geprüft am 06.01.2011).

BMI (2009a): Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/565864/publicationFile/31426/ah_gfa.pdf (21.01.2011).

BMI (2009b): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). http://www.bmi.bund.de/cln_156/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.html?nn=110430 (21.01.2011).

BRE (2011): IA Library. Online verfügbar unter: <http://www.ialibrary.berr.gov.uk/> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

BRE (2010): Impact Assessment Guidance. London. Online verfügbar unter: <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf> (zuletzt geprüft am 05.01.2011).

BRE (2006): The Tools to Deliver Better Regulation: Revising the Regulatory Impact Assessment: A Consultation. Online verfügbar unter: <http://www.bis.gov.uk/files/file44543.pdf> (zuletzt geprüft am 20.01.2011).

Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: Für ein nachhaltiges Deutschland. Online verfügbar unter: http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008.html (zuletzt geprüft am 20.01.2011).

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Online Verfügbar unter: http://www.bmu.de/nachhaltige_entwicklung/strategie_und_umsetzung/nachhaltigkeitsstrategie/doc/46334.php (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

Comhar Sustainability Development Council (Januar 2011a): Sustainability Impact Assessment (SIA). A methodological proposal for Ireland. Background Paper.

Comhar Sustainability Development Council (Januar 2011b): Sustainability Impact Management Methodology for Ireland. Executive Summary.

Comhar Sustainability Development Council (Januar 2011c): A Sustainability Impact Management Methodology for Ireland. Stakeholder Workshop.

Coughlan, Mary (15. März 2010): Ein „keltischer Frühling“: Schaffung einer nachhaltigen Wirtschaftszukunft für Irland in Europa, Commerzbank, Berlin.

DECC/ HM Treasury (2010): Valuation of energy use and greenhouse gas emissions for appraisal and evaluation. London. Online verfügbar unter: http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/analysts_group/analysts_group.aspx (zuletzt geprüft am 05.01.2011)

DEFRA (2011): Sustainable Development Impact Test. Online verfügbar unter: <http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/guidance/sd-impact/index.htm> (zuletzt geprüft am 05.01.2010).

DG Empl (2009): Guidance for Assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment System. Online verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en&preview=cHJldmllld0VtcGxQb3JOYWwh> (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

Deutscher Bundestag (2009): Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/ Die Grünen: Einrichtung eines Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung. Drucksache 17/245. Online Verfügbar unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/nachhaltigkeit/index.jsp> (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

ECA (2010): Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung? Sonderbericht Nr. 3/2010. Online Verfügbar unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100928coa_impact_report_de.pdf (zuletzt geprüft M 20.01.2011).

ECOPLAN (2008): Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

NKRG – Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (2006). Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/nkrg/gesamt.pdf> (zuletzt geprüft am 20.01.2011).

Hennessy, Lisa/ Better Regulation Unit. Department of the Taoiseach (13.01.2011): Regulatory Impact Analysis, Dublin. Online Verfügbar unter: http://www.comharsdc.ie/events/event_details.aspx?Event=39 (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

Jacob, Klaus/ Veit, Sylvia/ Hertin, Julia (2009): Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-CAA139BE-949CDB6B/bst/xcms_bst_dms_27523_27524_2.pdf (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

Jacob, Klaus/ Weiland, Sabine/ Ferretti, Johanna/ Wascher, Dirk/ Chodorowska, Daniela (2010): Improving the effectiveness of RIA in ensuring policy coherence in the design and implementation of regulatory and environmental policy, Punkte 35-45: Ireland.

Jacob, Klaus (2010): Regulatory Impact Assessment and Sustainable Development: Towards a Common Framework?, in: EJRR 3/2010, S. 268-272.

Kennedy, Claire/ Department of Agriculture, Fisheries and Forestry (13.01.2011): RIA - Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, Dublin. Online Verfügbar unter: http://www.comharsdc.ie/events/event_details.aspx?Event=39 (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

Köllicker, Alkuin/ Wallart, Nicolas (2009): Regulierungsfolgenabschätzung: Bessere Evaluation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. In: Die Volkswirtschaft: Das Magazin für Wirtschaftspolitik. Heft 1/2 2006, S. 20-22.

Loi relative a la coordination de la politique federale de developpement durable (1997). Online verfügbar unter: <http://www.cidd.be> (zuletzt geprüft am 14.01.2011).

McGarrigle, Laura/ Department of Health & Children (13.01.2011): Conducting RIA, Dublin.

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg (2010): Nachhaltigkeitsprüfung Baden-Württemberg. Einführung und Übersicht über die Regelungen. Online verfügbar unter: http://www2.uvm.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/51694/Zusammenstellung_Regelungen_Nachhaltigkeitspruefung.pdf?command=downloadContent&filename=Zusammenstellung_Regelungen_Nachhaltigkeitspruefung.pdf (zuletzt geprüft am 24.01.2011).

NAO (2010a): Assessing the impact of proposed new policies. Online verfügbar unter: http://www.nao.org.uk/publications/1011/impact_assessments.aspx (zuletzt geprüft am 05.01.2011).

NAO (2010b): The NAO's work on regulatory reform. Online verfügbar unter: http://www.nao.org.uk/publications/1011/regulatory_reform.aspx (zuletzt geprüft am 06.01.2011).

OECD (2010): Better Regulation in Europe - Belgium. Online verfügbar unter: http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34141_45707132_1_1_1_1,00.html (zuletzt geprüft am 13.01.2011).

OECD (2010): Better Regulation in Europe – The United Kingdom. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/46/44912232.pdf> (zuletzt geprüft am 06.01.2011).

Quitow, Rainer (2009): Belgien. Kurzfallstudie im Rahmen des Projektes „Meta-Analyse: Nachhaltigkeitsstrategien in Politik und Wirtschaft“, Berlin.

Rochefort, Maria: Sustainability Impact Assessment (SIA) – A methodology for Ireland. Online Verfügbar unter: http://www.comharsdc.ie/events/event_details.aspx?Event=39 (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

RPC (2010): Reviewing Regulation – An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, December 2009-May 2010. Online verfügbar unter: <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/rpc/wp-content/uploads/2010/08/RPC-Report-Final-Version-August-2010.pdf> (zuletzt geprüft am 17.01.2010).

Russel, Duncan/ Turnpenny, John (2009): The politics of sustainable development in UK government: what role for integrated policy appraisal. In: Environment and Planning C: Government and Policy, Jg. 27, S. 340-354.

Schweizerischer Bundesrat (2008): Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

SECO (2003): Die Rolle des SECO bei der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA). Online verfügbar unter: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04053/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

SECO (2000): Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04053/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

Service Public Federal de Programmation, Developpement Durable: EIDDD: quick scan (Formulaire B).

TEP (2007): Evaluation of the Commission's Impact Assessment System – Final Report. Online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm (zuletzt geprüft am 20.01.2011).

Wachter, Daniel/ Head Sustainable Development Section. Federal Office for Spatial development (13.01.2011): Sustainability Assessment in Switzerland, Dublin. Online Verfügbar unter: http://www.comharsdc.ie/events/event_details.aspx?Event=39 (zuletzt geprüft am 21.01.2011).